

Handleiding
Inhoudelijke behandeling Woo-verzoek



Inleiding

Je hebt net, met behulp van de 'Handleiding procedurele behandeling Woo verzoek' beoordeeld of er sprake is van een Woo verzoek en geconcludeerd dat er inderdaad sprake is van een Woo verzoek. In deze handleiding word je meegenomen in de inhoudelijke behandeling van het Woo verzoek. Mocht je nog praktische tips willen hebben dan kan je kijken in de handleiding 'Praktische tips afhandeling Woo verzoek'.

Nb: Mocht je hulp nodig hebben bij de inhoudelijke beoordeling van je Woo verzoek neem dan contact op met een van de juristen van BAJZ.

1. Verschil absolute en relatieve uitzonderingsgronden

Wanneer er sprake is van een Woo-verzoek, wordt de gevraagde informatie in beginsel openbaar gemaakt. Een verzoek om informatie (of een onderdeel daarvan) wordt alleen afgewezen als een van de opgesomde uitzonderingsgronden van toepassing is. De Woo kent absolute en relatieve uitzonderingsgronden. Wat het verschil is tussen beide gronden, staat in de hierna volgende paragrafen. Als een absolute uitzonderingsgrond van toepassing is, moet het verzoek om informatie worden geweigerd. Er is dan geen ruimte voor het bestuursorgaan om een eigen afweging te maken. Bij een relatieve uitzonderingsgrond moet het bestuursorgaan het bijzondere belang afwegen tegen het algemene belang van openbaarheid. Weegt het bijzondere belang zwaarder, dan wordt het document niet openbaargemaakt. In het besluit moet uitdrukkelijk worden gemotiveerd waarom een relatieve uitzonderingsgrond van toepassing is.

2. Absolute uitzonderingsgronden

Eenheid van de Kroon

Het verstrekken van informatie is niet mogelijk als dit de eenheid van de Kroon in gevaar kan brengen. De eenheid van de Kroon wil zeggen: de eenheid van de koning(in) en ministers. De eenheid van de Kroon komt in gevaar als informatie wordt verstrekt over de inhoud van contacten tussen de koning(in) en één of meer bewindslieden. Dit zal in de praktijk niet voor de gemeente Huizen gelden.

De veiligheid van de staat

Het verstrekken van informatie is ook niet mogelijk als dit de veiligheid van de staat zou kunnen schaden. Hierbij gaat het in ieder geval om de bescherming van de democratische rechtsorde, zowel voor wat betreft de instituties als de daarbij betrokken personen, gebouwen en goederen. Hierbij kun je denken aan informatie waarvan geheimhouding van vitaal belang is voor het in stand houden en het kunnen blijven functioneren van onderdelen van de democratische rechtsorde die essentieel zijn voor het maatschappelijk leven. Hieronder vallen bijvoorbeeld de instanties die verantwoordelijk zijn voor de bescherming van de staat, zoals de krijgsmacht. Een groot deel van de informatie die onder deze uitzonderingsgrond valt, ligt bij organen die vallen onder de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (Wiv). In dat geval is niet de Woo, maar de bijzondere openbaarmakingsregeling uit de Wiv van toepassing. Maar ook informatie over ondermijning etc kan op lokaal niveau aan de orde zijn.

Vertrouwelijke bedrijfs- en fabricagegegevens

Het verstrekken van informatie is evenmin mogelijk als het gaat om vertrouwelijk aan de overheid verstrekte bedrijfs- en fabricagegegevens, uitgezonderd milieu-informatie. Zonder deze uitzonderingsgrond zouden andere bedrijven met een beroep op de Woo inzage kunnen krijgen in de bedrijfsgeheimen van de concurrent. Dat de gegevens vertrouwelijk zijn verstrekt, kan blijken uit een expliciete verklaring. Maar het is ook goed mogelijk dat de verstrekker mocht aannemen dat het om vertrouwelijke gegevens gaat. Bij bedrijfs- of fabricagegegevens gaat het bijvoorbeeld om gegevens over de technische bedrijfsvoering, het productieproces, de afzet van producten, actuele offertes, de kring van afnemers en leveranciers of om gegevens die betrekking hebben op een

aanbestedingsprocedure. Zijn de vertrouwelijk verstrekte bedrijfs- en fabricagegegevens aan te merken als milieu-informatie, dan moet er alsnog een belangenafweging worden gemaakt. Dat moet ook als de bedrijfs- en fabricagegegevens niet vertrouwelijk zijn verstrekt.

Bijzondere persoonsgegevens

Bij bijzondere persoonsgegevens gaat het om informatie waaruit ras of etnische afkomst, politieke opvattingen, religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen of het lidmaatschap van een vakbond blijken. Verder gaat het om het verwerken van genetische gegevens, biometrische gegevens met het oog op unieke identificatie van een persoon of gegevens over gezondheid, iemands seksueel gedrag of seksuele gerichtheid. Ook gegevens over strafrechtelijke veroordelingen of strafbare feiten of veiligheidsmaatregelen die daarmee verband houden zijn bijzondere persoonsgegevens. Informatie die betrekking heeft op bijzondere persoonsgegevens wordt niet verstrekt, tenzij de betrokkene uitdrukkelijk toestemming heeft gegeven die gegevens openbaar te maken. Er kan een bijzondere regeling van toepassing zijn waardoor, ondanks de expliciete toestemming van betrokkene, de persoonsgegevens niet voor iedereen openbaar zijn. Mogelijk dat in zo'n geval het alleen verstrekken van de informatie aan verzoeker een oplossing biedt. Daarbij moet voldaan zijn aan de voorwaarden van artikel 5.5 van de Woo. Naast de uitdrukkelijke toestemming kunnen bijzondere persoonsgegevens ook worden verstrekt als die kennelijk door de betrokkene openbaar zijn gemaakt, tenzij een andere uitzonderingsgrond van toepassing is.

Nationale identificatienummers

Voor de absolute weigeringsgrond van nationale identificatienummers (zoals het burgerservicenummer) is een aparte uitzonderingsgrond in de Woo opgenomen. Informatie over nationale identificatienummers wordt niet verstrekt, tenzij de verstrekking kennelijk geen inbreuk op de persoonlijke levenssfeer maakt. Hiermee worden identificatienummers bedoeld die al openbaar zijn, zoals die te vinden zijn in het Handelsregister of het zogenoemde BIG-register. Bij een verzoek om informatie kunnen deze identificatienummers overigens worden geweigerd op grond van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, maar dit is dan om de identiteit van de betrokkene niet openbaar te maken.

3. Relatieve uitzonderingsgronden

Internationale betrekkingen

Het verstrekken van informatie is niet mogelijk als het belang daarvan niet opweegt tegen het belang van de betrekkingen van Nederland met andere landen, staten en internationale organisaties. Het gaat dan bijvoorbeeld om stukken die in het diplomatieke verkeer worden uitgewisseld. Het openbaar maken daarvan kan tot gevolg hebben dat de Nederlandse nationale betrekkingen schade wordt toegebracht. Het is voldoende als bijvoorbeeld voorzien wordt dat het internationale contact minder soepel zal verlopen, bijvoorbeeld voor het onderhouden van diplomatieke betrekkingen, het voeren van bilateraal overleg of verdragsonderhandelingen. Dit zal nauwelijks spelen op lokaal niveau.

Ook informatie die toezichthouders van verschillende landen of organisaties uitwisselen kan onder deze uitzonderingsgrond vallen als de toekomstige samenwerking bij het openbaar maken in gevaar wordt gebracht. Als het gaat om gerubriceerde informatie van internationale herkomst kunnen die niet openbaar worden gemaakt zonder voorafgaande uitdrukkelijke toestemming van het desbetreffende land, de staat of een internationale organisatie. In de overige gevallen is het aan het bestuursorgaan om te besluiten of het landen, staten of internationale organisaties wil consulteren (eventueel via een zienswijzeverzoek) om te bepalen of het openbaar maken tot een verslechtering van de betrekkingen zal leiden. Dit zal nauwelijks spelen op lokaal niveau.

Economische of financiële belangen van de staat

Het verstrekken van informatie is ook niet mogelijk als het belang niet opweegt tegen de financiële en economische belangen van de staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om informatie die de privaatrechtelijke verhouding met een onderneming of burger negatief kan beïnvloeden, zoals aanbestedingen of andere onderhandelingen tussen de overheid en derden. Ook kan een beroep op deze uitzonderingsgrond worden gedaan om bijvoorbeeld effectieve en efficiënte belastingheffing te waarborgen. Dat het openbaar maken van informatie tot een lastige situatie leidt of extra inspanningen van de overheid noodzakelijk zijn, is op zichzelf geen indicatie dat het economische belang van de overheid schade wordt toegebracht. Dat bepaalde informatie in een juridische procedure tegen de overheid wordt gebruikt, is op zichzelf geen grond om te verwijzen naar een uitzonderingsgrond.

Opsporing en vervolging van strafbare feiten

Het verstrekken van informatie is ook niet mogelijk als het belang niet opweegt tegen het belang dat gemoeid is met de opsporing en vervolging van strafbare feiten. De uitzonderingsgrond richt zich voornamelijk op de strafrechtelijke kant van het overheidsoptreden. De uitzonderingsgrond is bedoeld om te voorkomen dat strafrechtelijk optreden wordt bemoeilijkt als gevolg van het openbaar maken van informatie. Dit geldt zowel voor een individuele strafrechtelijke zaak als voor het opsporen en vervolgen van strafbare feiten in het algemeen. Voor de effectiviteit van overheidsoptreden op het gebied van inspectie, controle, toezicht en handhaving, gericht op niet-strafbare feiten, is er een aparte uitzonderingsgrond. De in de bijlage bij de Woo genoemde bepalingen van de Wet politiegegevens, de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens en het Wetboek van Strafvordering gaan overigens voor op de Woo. Strafrechtelijke gegevens in de zin van die artikelen vallen buiten het bereik van de Woo.

Inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen

Als het belang dat gemoeid is met inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen niet opweegt tegen openbaarmaking, is het verstrekken van informatie niet mogelijk. De uitzonderingsgrond moet wel beperkt worden uitgelegd, omdat de uitkomsten van inspectie, controle en toezicht in veel gevallen niet op grond van deze uitzonderingsgrond kunnen worden geweigerd. Alleen als de uitkomst van de inspectie, controle of het toezicht zo veel prijsgeeft over de gebruikte methoden en technieken of de effectiviteit daarvan substantieel ondermijnt, kan deze uitzonderingsgrond worden toegepast. Anders dan onder de Wob kan deze weigeringsgrond niet langer worden ingeroepen met als reden dat het openbaar maken van de door toezicht gekregen informatie leidt tot minder medewerking van de onder toezicht gestelden. Die laatsten zijn verplicht om mee te werken aan het toezicht. Als zij in dat kader informatie verstrekken, is die informatie openbaar, tenzij een andere uitzonderingsgrond van toepassing is.

De eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer

Informatie wordt niet verstrekt als de persoonlijke levenssfeer van één of meer natuurlijke personen in het geding is en de eerbiediging daarvan zwaarder weegt dan het belang van openbaarheid, tenzij de betrokken persoon instemt met openbaarmaking. Deze uitzonderingsgrond slaat op persoonsgegevens die (indirect) te herleiden zijn tot een individu, zoals namen, e-mailadressen, telefoonnummers en functienamen. Vanuit het oogpunt van goed werkgeverschap kunnen voor het beschermen van de persoonlijke levenssfeer of voor het voorkomen van onevenredige benadeling de namen van ambtenaren op grond van deze uitzonderingsgrond niet worden verstrekt. Een uitzondering zijn de namen van ambtenaren in die documenten waarin zij een besluit op grond van een mandaat hebben ondertekend.

Uit het oogpunt van controleerbaarheid van de taakuitoefening wordt in dat geval de naam van de betrokken ambtenaar in beginsel wel openbaar gemaakt. Deze uitzonderingsgrond kan ook anderszins aan de orde zijn. Denk bijvoorbeeld aan de situatie dat in verklaringen of in andere documenten (gedetailleerd) wordt ingegaan op informatie die (in)direct herleidbaar is tot een individu.

Voor personen die niet bij de overheid werken, is per geval een afweging nodig of de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer zich verzet tegen het openbaar maken van hun persoonsgegevens.

Andere dan vertrouwelijk aan de overheid verstrekte concurrentiegevoelige bedrijfs- en fabricagegegevens

Voor informatie over bedrijfs- en fabricagegegevens die vertrouwelijk aan de overheid is verstrekt en geen milieu-informatie bevat, geldt de absolute weigeringsgrond. Die informatie mag dus niet worden geopenbaard. Informatie over bedrijfs- en fabricagegegevens die niet vertrouwelijk is verstrekt, wordt eveneens niet geopenbaard als het belang van het beschermen van de gegevens zwaarder weegt dan het belang van openbaarheid. Hierbij kun je bijvoorbeeld denken aan informatie die betrekking heeft op het fabricageproces of de strategie van een onderneming. Ook actuele offertes, aanbestedingen, bedrijfseconomische gegevens en andere concurrentiegevoelige gegevens kunnen onder deze uitzonderingsgrond vallen.

Bescherming van het milieu

Informatie kan ook worden geweigerd als het belang van de bescherming van het milieu waarop deze informatie betrekking heeft zwaarder weegt dan het openbaar maken. Hierbij kan worden gedacht aan informatie over de voortplantingsgebieden en leefomgeving van zeldzame soorten.

Beveiliging van personen en bedrijven en voorkomen van sabotage

Met deze uitzonderingsgrond kan informatie worden geweigerd als het bekend worden ervan extra risico's met zich meebrengt. Het kan zowel gaan om de beveiliging van individuele personen als om de beveiliging van groepen personen in bijvoorbeeld een openbaar gebouw of openbare ruimte.

Goed functioneren van de staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen

Tot slot is het verstrekken van informatie niet mogelijk als het belang daarvan niet opweegt tegen het goed functioneren van de staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen. Met deze uitzonderingsgrond is vastgelegd dat de onder de Wet openbaarheid van bestuur ontwikkelde jurisprudentie in stand blijft. Bij deze uitzonderingsgrond kan worden gedacht aan informatie over afgelegde verklaringen in het kader van een onderzoek door de rijksrecherche of verslagen van verhoren door de Rekenkamer. Dat is ook het geval als bij het oplossen van een probleem door het bestuursorgaan met derden of een ander bestuursorgaan de vertrouwelijkheid als voorwaarde voor het goed functioneren van het bestuursorgaan is vereist. Andere situaties waarvoor deze uitzonderingsgrond opgaat zijn bijvoorbeeld interne en externe onderzoeken waarbij vertrouwelijkheid is toegezegd, de noodzaak van vertrouwelijkheid van beraad binnen colleges en adviesinstanties en de procespositie in (te verwachten) gerechtelijke procedures.

Denkbaar is dat het openbaar maken slechts tijdelijk het goed functioneren van de overheid belemmert. Te denken valt aan een crisisachtige aangelegenheid waarin het gaat om ingewikkelde en gevoelige informatie. Hoewel in de praktijk veelal documenten per onderdeel worden beoordeeld, kan in tijden van crisis ook een belangenafweging in een bepaald geval worden gemaakt. In dat geval zal het bestuursorgaan in algemene zin moeten motiveren dat voor alle documenten geldt dat het openbaar maken niet opweegt tegen het goed functioneren van het bestuursorgaan. Is dat het geval, dan blijft het inventariseren en individueel beoordelen van de gevoelige documenten achterwege. Is de desbetreffende kwestie in rustiger vaarwater terecht gekomen en wordt na verloop van tijd opnieuw een verzoek gedaan, dan worden de relevante documenten wel individueel beoordeeld.

De uitzonderingsgrond kan niet worden ingeroepen om misstanden te verbloemen of met het argument dat het openbaar maken leidt tot verlies van vertrouwen in de overheid bij het publiek, waardoor een bestuursorgaan niet goed meer zou kunnen functioneren. Als uit de documenten waar het Woo-verzoek betrekking op heeft volgt dat eerder ingezet beleid onjuist is uitgevoerd of op onjuiste aannames is gebaseerd, moet een bestuursorgaan daar op de gebruikelijke manier verantwoording

over afleggen. Een goed en democratisch bestuur is in beginsel gebaat bij openheid over een dergelijke kwestie.

Nb: Op emissiegegevens zijn de absolute en relatieve uitzonderingsgronden niet van toepassing. Milieu-informatie die hierop betrekking heeft wordt openbaar gemaakt.

4. Het openbaar maken blijft tijdelijk achterwege vanwege belang geadresseerde

Het openbaar maken kan tijdelijk achterwege blijven als het belang van de geadresseerde om als eerste kennis te nemen van de informatie dit vereist. Deze bepaling laat ruimte voor een afweging in concrete gevallen en slaat zowel op geadresseerden buiten als binnen het bestuursorgaan. Onder deze uitzonderingsgrond kan bijvoorbeeld het primeurrecht vallen dat een ander (veelal vertegenwoordigend) orgaan toekomt. Van een absoluut primeurrecht is overigens geen sprake. Bij een individuele geadresseerde weegt het belang om als eerste de informatie te krijgen in ieder geval zwaar. Een burger of onderneming moet niet in de krant lezen dat over hem of haar een beslissing is genomen. Als het openbaar maken tijdelijk achterwege blijft, wordt (zo nodig bij besluit) aan de verzoeker meegedeeld binnen welke termijn het openbaar maken alsnog plaatsvindt.

5. Onevenredige benadeling

In uitzonderlijke gevallen blijft het openbaar maken van informatie ook achterwege als dat een belang dat niet staat genoemd in artikel 5.1, eerste of tweede lid, Woo, onevenredig zou benadelen. Het gaat dan om alle hiervoor beschreven absolute en relatieve uitzonderingsgronden. Omdat er sprake moet zijn van een uitzonderlijk geval, is de motiveringsplicht van deze uitzonderingsgrond zwaarder dan onder de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Ook anders dan onder de Wob kan deze 'rest-uitzonderingsgrond' niet (vervangend) worden gebruikt naast een andere uitzonderingsgrond voor dezelfde informatie. Als (gedeeltelijke) weigering voor de hand ligt, moet een keuze worden gemaakt welke uitzonderingsgrond daarbij van toepassing is. Het is wel mogelijk dat verschillende uitzonderingsgronden voor verschillende onderdelen van een document gelden en deze grond dus naast een andere van toepassing is in een document, zolang het maar niet om hetzelfde onderdeel of dezelfde informatie gaat.

6. Persoonlijke beleidsopvattingen: openbaar, tenzij

Met de komst van de Woo wordt informatie over persoonlijke beleidsopvattingen vaker openbaar gemaakt dan onder de Wet openbaarheid van bestuur. Zo is de definitie van wat onder een 'persoonlijke beleidsopvatting' moet worden verstaan, aangescherpt. Dit heeft tot gevolg dat minder snel sprake is van een persoonlijke beleidsopvatting. Daardoor kan er geen beroep op de uitzonderingsgrond worden gedaan. Daarnaast geldt dat informatie over persoonlijke beleidsopvattingen in het kader van een goed en democratisch bestuur vaker openbaar wordt. Daar is in ieder geval sprake van als het gaat om persoonlijke beleidsopvattingen voor formele bestuurlijke besluitvorming. Maar ook in andere situaties kan goed en democratisch bestuur gebaat zijn bij het openbaar maken van informatie over persoonlijke beleidsopvattingen. Tot slot zal bij de beoordeling van een document dat ouder is dan vijf jaar informatie over de persoonlijke beleidsopvattingen in beginsel ook openbaar worden gemaakt. Alleen in andere dan de hiervoor genoemde situaties, kan niet tot het openbaar maken van informatie over persoonlijke beleidsopvattingen worden overgegaan.

Definitie persoonlijke beleidsopvattingen

Om te beoordelen of er sprake is van een persoonlijke beleidsopvatting voor intern beraad gelden de hierna genoemde eisen.

- I. Er moet sprake zijn van een persoonlijke beleidsopvatting. Hier wordt onder verstaan (door ambtenaren of bewindspersonen geuite) adviezen, visies, standpunten en

overwegingen voor intern beraad. Feiten, prognoses, beleidsalternatieven, de gevolgen van een bepaald beleidsalternatief of andere onderdelen met een overwegend objectief karakter zijn **geen** persoonlijke beleidsopvatting.

- II. II. De persoonlijke beleidsopvatting moet zijn opgesteld voor intern beraad. Hier wordt onder verstaan het beraad over een bestuurlijke aangelegenheid binnen een bestuursorgaan of meerdere bestuursorganen in het kader van de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een bestuurlijke aangelegenheid. Aan het intern beraad kunnen ook partijen van buiten de overheid deelnemen, die stukken opstellen om deze binnen de overheid te laten gebruiken. Voorbeelden hiervan zijn rapporten van externe adviseurs. Als een derde partij een eigen belang heeft bij de aangelegenheid, heeft het beraad geen intern karakter meer.

Verstrekken van persoonlijke beleidsopvattingen in het kader van een goede en democratische bestuursvoering

Artikel 5.2, tweede lid, Woo kent een discretionaire bevoegdheid toe (dat wil zeggen: de vrijheid om dat zelfstandig te beoordelen) om informatie te verstrekken over persoonlijke beleidsopvattingen. Verstrekking van informatie over persoonlijke beleidsopvattingen is mogelijk als het bestuursorgaan dit met het oog op een goed en democratisch bestuur wenselijk vindt. Dit gebeurt in een vorm die niet tot personen is te herleiden door zowel de namen en contactgegevens, zoals functieaanduiding tot en met de hoogste ambtenaar, niet openbaar te maken. Alleen als degene die de persoonlijke beleidsopvatting heeft geuit hiermee heeft ingestemd, is het mogelijk de informatie hierover te verstrekken in een tot personen herleidbare vorm.

In het kader van een goed en democratisch bestuur kan er onder andere in een politiek-bestuurlijk (hoog) gevoelig dossier, waarvoor bijvoorbeeld vanuit de gemeenteraad of de media belangstelling is, aanleiding zijn persoonlijke beleidsopvattingen (geanonimiseerd) openbaar te maken. Artikel 5.2, tweede lid, kan daarnaast worden toegepast als door het niet-verstrekken van informatie een onjuist of onvolledig beeld ontstaat van de besluitvorming in een bestuurlijke aangelegenheid.

Bij de hiervoor genoemde beoordeling moet de overheid zich als een goed werkgever gedragen en voorkomen dat werknemers onevenredig worden benadeeld. In het (uitzonderlijke) geval dat ambtenaren (persoonlijk) onder vuur (kunnen komen te) liggen, moet het belang van de werknemer zelfstandig worden betrokken bij de afweging of tot het openbaar maken wordt overgegaan.

Verstrekken persoonlijke beleidsopvatting bij documenten opgesteld voor formele bestuurlijke besluitvorming

Persoonlijke beleidsopvattingen worden (geanonimiseerd) openbaar gemaakt als het belang van een goed en democratisch bestuur daartoe aanleiding vormt. Hiervan is in ieder geval sprake bij formele bestuurlijke besluitvorming. Daarom bepaalt de Woo dat informatie over persoonlijke beleidsopvattingen uit documenten die zijn opgesteld voor formele bestuurlijke besluitvorming (geanonimiseerd) worden verstrekt, behalve als het voeren van intern beraad daarmee onevenredig wordt geschaad. Daarbij kun je denken aan situaties waarin belangen van derden een rol spelen, het om een ambtelijke waardering van een onderhandelingssituatie gaat of als het openbaar maken zou kunnen leiden tot persoonlijke beschadiging van een ambtenaar.

Van een formeel bestuurlijk besluit is sprake als een in artikel 5.2, derde lid, genoemd bestuursorgaan of ambtsdrager moet beslissen over iets dat te maken heeft met de publieke taak van de ambtsdrager of het college. Het begrip 'formele bestuurlijke besluitvorming' heeft daarbij betrekking op alle besluiten die bestuursorganen en ambtsdragers nemen in het kader van hun publieke taak. Daarbij gaat het zowel om de beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, beleidsuitvoering als de evaluatie van beleid. Een goed voorbeeld is een collegebesluit. Het begrip moet echter breder worden uitgelegd. Om te beoordelen of een document is opgesteld voor formele bestuurlijke besluitvorming gelden de volgende criteria:

- I. de voorgelegde keuze slaat op een publieke taak (zowel in de beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, beleidsuitvoering als de evaluatie van beleid);
- II. de voorgelegde keuze (vervat in een document ongeacht in welke vorm) bereikt het college of de burgemeester / de gemeenteraad;
- III. de burgemeester / het college / de gemeenteraad beslist over de voorgelegde keuze.

Omgang met concepten

Concepten van stukken worden in beginsel niet openbaar gemaakt. Dit is ook niet nodig nu deze concepten nog niet 'rijp' zijn. In de fase waarin het besluit nog vorm moet krijgen, moet er ruimte zijn om concepten en gedachten met elkaar uit te wisselen. Omdat concepten bestemd zijn voor het interne beraad over een op te stellen document, wordt in beginsel geen informatie verstrekt over de daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen. Evenmin is het in het belang van een ordentelijk verloop van het besluitvormingsproces dat er een publiek debat plaatsvindt over documenten die nog niet rijp zijn voor besluitvorming. Daarom is het ook in het kader van het goed functioneren van de staat in beginsel nodig om conceptteksten niet openbaar te maken.

In uitzonderlijke gevallen, bijvoorbeeld als door het niet verstrekken een onjuist of onvolledig beeld ontstaat over het besluitvormingsproces, kunnen concepten **wel** openbaar worden gemaakt. Milieu-informatie uit concepten die niet in de definitieve versie is opgenomen, moet sowieso worden verstrekt.

Verstrekken persoonlijke beleidsopvattingen in de praktijk

Om artikel 5.2 Woo toe te kunnen passen bij het behandelen van een Woo-verzoek kan gebruik worden gemaakt van het volgende overzicht.

- I. Is er sprake van een persoonlijke beleidsopvatting opgesteld voor intern beraad? Zo ja, ga door naar II. Zo nee, deze uitzonderingsgrond is niet van toepassing.
- II. Staat de persoonlijke beleidsopvatting in een document dat is opgesteld voor formele bestuurlijke besluitvorming? Zo ja, dan wordt die (geanonimiseerd) openbaar gemaakt, behalve als het kunnen voeren van intern beraad onevenredig wordt geschaad. Zo nee, ga door naar III.
- III. Staat de persoonlijke beleidsopvatting in een document dat op het moment van beoordelen ouder dan vijf jaar is? Zo ja, het beschermen van het intern beraad is niet meer van toepassing, tenzij kan worden gemotiveerd waarom de bescherming van het intern beraad zwaarder weegt dan het tijdsverloop. Zo nee, ga door naar IV.
- IV. Is het belang van een goed en democratisch bestuur op een andere manier gemoeid met het openbaar maken van de persoonlijke beleidsopvatting? Zo ja, dan wordt die (geanonimiseerd) openbaar gemaakt.

Alleen in andere dan de hiervoor genoemde situaties, kan niet tot het openbaar maken van informatie over persoonlijke beleidsopvattingen worden overgegaan.

7. Informatie ouder dan vijf jaar: openbaar, tenzij

Bij het beoordelen van een document dat ouder dan vijf jaar is, zijn de relatieve uitzonderingen uit artikel 5.1, tweede lid, Woo en de bescherming van het intern beraad niet meer van toepassing. Behalve als wordt gemotiveerd waarom de uitzonderingen ondanks het tijdsverloop nog steeds zwaarder wegen. In het motiveren van de afwijzing moet worden aangegeven dat het desbetreffende belang nog steeds doorslaggevend is. Dit leidt tot een verzwaarde motiveringseis bij het weigeren van informatie die ouder is dan vijf jaar. Hierbij valt te denken aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van een betrokkene, waarbij ook na vijf jaar een goede reden kan bestaan om niet tot het openbaar maken over te gaan. Een indicatie voor een zwaarwegend belang kan bijvoorbeeld zijn dat het om een actueel dossier gaat. Daarbij moeten 'jongere' persoonlijke beleidsopvattingen in samenhang worden bekeken met de persoonlijke beleidsopvattingen ouder dan vijf jaar. Dit kan

aanleiding zijn om de persoonlijke beleidsopvattingen van vijf jaar en ouder niet openbaar te maken. Deze uitgebreidere motiveringsplicht geldt **niet** voor de absolute uitzonderingsgronden uit artikel 5.1, eerste lid, Woo.